

ΘΕΟΔΩΡΟΥ Α. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ
ΚΑΘΗΓΗΤΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ

Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική

Δ' ΕΚΔΟΣΗ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ Ε. ΜΠΕΝΟΥ
ΑΘΗΝΑ 2012

Γενικά για τη φορολογία

9.1. Χαρακτηριστικά Γνωρίσματα των Φόρων

Για να μπορούν να διαθέτουν τα δημόσια αγαθά δωρεάν στο κοινωνικό σύνολο, καθώς επίσης και να καλύπτουν τις διάφορες άλλες δαπάνες τους, οι δημόσιοι φορείς χρειάζονται πόρους, τους οποίους δε διαθέτουν, γιατί η περιουσία τους είναι περιορισμένη και δε διαθέτουν άλλους ίδιους πόρους. Για την απόκτηση αυτών των πόρων, επομένως, οι δημόσιοι φορείς χρησιμοποιούν διάφορα άλλα μέσα. Ορισμένα από αυτά είναι μονομερή και έχουν συνήθως αναγκαστικό χαρακτήρα, τα μέσα αυτά δηλαδή συνεπάγονται παροχή των ιδιωτικών φορέων προς τους δημόσιους φορείς χωρίς αντίστοιχη **ειδική** αντιπαροχή των τελευταίων. Τονίζουμε τη λέξη **ειδική** αντιπαροχή, γιατί οι δημόσιοι φορείς κάνουν μια γενική αντιπαροχή προς τους ιδιωτικούς φορείς, που περιλαμβάνει όλες τις υπηρεσίες που προσφέρουν στους ιδιωτικούς φορείς, αλλά η αντιπαροχή αυτή δε συνδέεται άμεσα με το ποσό φόρου που πληρώνει κάθε ιδιωτικός φορέας. Εξάλλου, άλλα μέσα είναι διμερή, δηλαδή συνεπάγονται παροχή των ιδιωτικών φορέων στους δημόσιους φορείς και αντίστοιχα **ειδική** αντιπαροχή των τελευταίων στους πρώτους. Τα μέσα αυτά είναι συνήθως προαιρετικά. Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται κυρίως οι φόροι, ενώ στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται τα έσοδα από δανεισμό, καθώς και τα έσοδα από την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Από την πιο πάνω ανάλυση φαίνεται επομένως ότι οι φόροι έχουν δύο βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα: (i) αποτελούν **αναγκαστικό** μέσο μετάθεσης πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα και, (ii) αποτελούν μέσο **μονομερές**, δηλαδή μέσο που συνεπάγεται μόνο παροχή από τους ιδιωτικούς προς τους δημόσιους φορείς χωρίς αντίστοιχη ειδική αντιπαροχή των τελευταίων στους πρώτους.

9.2. Οι Βασικές Λειτουργίες των Φόρων

Είπαμε πιο πάνω ότι οι φόροι αποτελούν ένα αναγκαστικό μέσο μετάθεσης πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα, έτσι ώστε να μπορούν οι δημόσιοι φορείς να χρηματοδοτούν τις δαπάνες τους και να παρέχουν τις υπηρεσίες τους δωρεάν στο κοινωνικό σύνολο. Η λειτουργία αυτή των φόρων είναι γνωστή ως **ταμειυτική λειτουργία** ή ταμειυτικός σκοπός των φόρων. Η λειτουργία αυτή είναι ίσως η βασικότερη λειτουργία των φόρων, δεν είναι όμως η μοναδική τους λειτουργία. Εκτός από αυτήν, οι φόροι επιτελούν και άλλες λειτουργίες, γιατί χρησιμοποιούνται από τους δημόσιους φορείς ως μέσα για την άσκηση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Έτσι, διακρίνουμε πολλές φορές την οικονομική λειτουργία των φόρων και την κοινωνική λειτουργία των φόρων.

Η **οικονομική λειτουργία** των φόρων αναφέρεται στη χρησιμοποίησή τους ως μέσων άσκησης οικονομικής πολιτικής, λ.χ. ανακατανομής των πόρων στατικά, δηλαδή ανάμεσα στα διάφορα αγαθά και τις υπηρεσίες, σταθεροποίησης της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης, καταπολέμησης της ανεργίας και του πληθωρισμού, και προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας. Στο πρώτο κεφάλαιο αναφέραμε ενδεικτικά πώς οι φόροι μπορεί να χρησιμοποιηθούν για την προώθηση των διάφορων οικονομικών στόχων. Περισσότερες λεπτομέρειες θα αναφέρουμε πιο κάτω όταν αναλύσουμε τις διάφορες μικροοικονομικές και μακροοικονομικές επιδράσεις των φόρων.

Η **κοινωνική λειτουργία** των φόρων αναφέρεται στη χρησιμοποίησή τους ως μέσων άσκησης κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή βελτίωσης της διανομής του εισοδήματος και του πλούτου. Ενδεικτικά παραδείγματα του πώς οι φόροι μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως μέσα άσκησης κοινωνι-

κής πολιτικής αναφέραμε στο πρώτο κεφάλαιο, ενώ εκτενέστερη ανάλυση του θέματος θα γίνει στο κεφάλαιο 21, πιο κάτω.

9.3. Η Φορολογική Βάση

Φορολογική βάση είναι το μέγεθος με βάση το οποίο υπολογίζεται η φορολογική υποχρέωση, δηλαδή το ποσό φόρου που πρέπει να καταβάλει ο φορολογούμενος. Ως φορολογική βάση μπορεί να χρησιμοποιηθεί οποιοδήποτε χαρακτηριστικό γνώρισμα των φορολογουμένων, οικονομικό ή και μη οικονομικό. Στην αρχαιότητα λ.χ. χρησιμοποιούνταν διάφορα χαρακτηριστικά των φορολογουμένων ως βάση για τον υπολογισμό της φορολογικής τους υποχρέωσης. Ορισμένα από αυτά ήταν οικονομικά στοιχεία, όπως λ.χ. το μέγεθος της περιουσίας τους, ενώ άλλα δεν είχαν απόλυτα οικονομικό χαρακτήρα, όπως λ.χ. ο αριθμός των παραθυριών του σπιτιού ενός φορολογουμένου ή ακόμη και η ίδια η ύπαρξή του στη ζωή. Σήμερα όμως ως φορολογική βάση χρησιμοποιούνται συνήθως διάφορα οικονομικά χαρακτηριστικά του φορολογουμένου και ιδιαίτερα το εισόδημα, η περιουσία και η δαπάνη, ειδικότερα μάλιστα η καταναλωτική δαπάνη.

Στη θεωρία υπάρχει σημαντική διαμάχη σχετικά με το ποιο από τα τρία αυτά στοιχεία αποτελεί την καλύτερη βάση για τον υπολογισμό των φόρων και οδηγεί σε δικαιότερη κατανομή της επιβάρυνσης, που, όπως θα δούμε, προκαλούν οι φόροι. Η περιουσία χρησιμοποιούνταν ως κύρια βάση της φορολογίας κατά την περίοδο πριν από τη βιομηχανική επανάσταση. Κατά την περίοδο αυτή, η περιουσία αποτελούσε την κύρια πηγή εισοδήματος και έδειχνε επομένως το μέγεθος της οικονομικής ευημερίας των πολιτών. Γι' αυτό εθεωρείτο ως το ικανοποιητικότερο οικονομικό μέγεθος για τον υπολογισμό της φορολογικής υποχρέωσης των πολιτών. Μετά από την περίοδο αυτή όμως, οπότε αναπτύχθηκαν ο δευτερογενής και ο τριτογενής τομέας της οικονομίας και το εισόδημα από εργασία πήρε την κύρια θέση στο συνολικό εισόδημα, η περιουσία έπαυσε να αποτελεί το πλέον πρόσφορο μέγεθος για τον υπολογισμό των φόρων και τη θέση της πήρε το εισόδημα. Σήμερα πλέον γίνεται δεκτό από την πλειοψηφία των θεωρητικών της Δημόσιας Οικονομικής ότι το εισόδημα πρέπει να χρησιμοποιείται πρωταρχικά ως βάση για τον υπολογισμό της φορο-

λογικής υποχρέωσης, γιατί αποτελεί τον κύριο δείκτη της οικονομικής ευμάρειας και επομένως της δυνατότητας των φορολογουμένων να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών, θα πρέπει όμως συμπληρωματικά να χρησιμοποιείται και η περιουσία. Αυτό είναι ορθό, γιατί αν έχουμε δύο φορολογουμένους με το ίδιο εισόδημα, αλλά ο ένας έχει περιουσία και ο άλλος δεν έχει, ο πρώτος μπορεί να συμβάλλει περισσότερο στη χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών.

Εξάλλου, πολλοί θεωρητικοί υποστηρίζουν ότι η δαπάνη και μάλιστα η καταναλωτική δαπάνη πρέπει να χρησιμοποιείται πρωταρχικά ως βάση για τον υπολογισμό της φορολογικής υποχρέωσης. Τα επιχειρήματα που προβάλλονται είναι βασικά δύο: **(i)** Η κατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης με βάση τη δαπάνη των καταναλωτών είναι δικαιότερη, γιατί η καταναλωτική δαπάνη δείχνει τι αποκομίζει κάθε πολίτης από την κοινωνία, ενώ το εισόδημα δείχνει τι συνεισφέρει κάθε πολίτης στο κοινωνικό σύνολο. Θα ήταν επομένως δικαιότερο οι πολίτες να επιβαρύνονται με το κόστος των δημόσιων δαπανών, ανάλογα με το τι αποκομίζει ο καθένας και όχι ανάλογα με εκείνο που συνεισφέρει στην ολόκληρη. **(ii)** Η δαπάνη των φορολογουμένων μπορεί να υπολογιστεί με μεγαλύτερη ακρίβεια, γιατί ορισμένες κατηγορίες εισοδήματος, ένεκα τεχνικών προβλημάτων, δεν μπορεί, όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο, να υποβληθούν σε φορολογία. Όταν όμως ως βάση για τον υπολογισμό των φόρων χρησιμοποιείται η δαπάνη, οι κατηγορίες αυτές εισοδήματος μπορεί να φορολογηθούν, γιατί η φορολογική υποχρέωση θα υπολογίζεται με βάση τη συνολική δαπάνη, ανεξάρτητα από την κατηγορία εισοδήματος από την οποία καλύπτεται.

Αντίθετα, όσοι υποστηρίζουν την άποψη ότι το εισόδημα θα πρέπει να αποτελεί την κυριότερη βάση των φόρων, ισχυρίζονται ότι το εισόδημα δείχνει το μέγεθος της αγοραστικής δύναμης που κατέχει κάθε φορολογούμενος και παριστάνει επομένως την ικανότητα καθενός να συνεισφέρει στην κάλυψη των δημόσιων δαπανών. Επιπλέον, υποστηρίζουν ότι όταν ως βάση χρησιμοποιείται η καταναλωτική δαπάνη, δεν υποβάλλονται στο φόρο οι αποταμιεύσεις, οι οποίες αποτελούν ένα μεγάλο μέρος του εισοδήματος των υψηλότερων εισοδηματικών τάξεων, πράγμα που θα οδηγούσε σε σχηματισμό περιουσιών και άνιση διανομή του πλούτου. Τέλος, αν χρησιμοποιηθεί η δαπάνη ως βάση για την επιβολή των φόρων, η επιβάρυνση των φορολογουμένων δε θα εξαρτάται μόνο από τη δυνατότητά τους να συνεισφέρουν στην κάλυψη των δημόσιων δαπανών, αλ-

λά και από τις προσωπικές και οικογενειακές τους συνθήκες. Έτσι, δυο φορολογούμενοι με την ίδια αγοραστική δύναμη θα πλήρωναν διαφορετικό ποσό φόρου και μάλιστα αυτός που θα είχε μεγαλύτερη οικογένεια, και θα ήταν ουσιαστικά πτωχότερος, θα πλήρωνε περισσότερα.

Στην πράξη, ως βάση των φόρων χρησιμοποιούνται σήμερα και τα τρία αυτά οικονομικά χαρακτηριστικά των φορολογουμένων, δηλαδή η περιουσία, το εισόδημα και η δαπάνη. Αλλά μεγαλύτερη σημασία έχει το εισόδημα και η δαπάνη, ενώ η σχετική συμβολή της περιουσίας στα συνολικά φορολογικά έσοδα των δημόσιων φορέων είναι περιορισμένη.

9.4. Η Φορολογούμενη Μονάδα

Το πρόσωπο του οποίου τα χαρακτηριστικά χρησιμοποιούνται ως βάση υπολογισμού των φόρων (λ.χ. το εισόδημά του, η περιουσία του ή οι καταναλωτικές του δαπάνες) και το οποίο συνήθως είναι υποχρεωμένο να καταβάλει το φόρο στο δημόσιο λέγεται φορολογούμενη μονάδα. Ένα ζήτημα που γεννιέται σε πολλές κατηγορίες φόρων είναι αν ως φορολογούμενες μονάδες θα πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο τα φυσικά πρόσωπα ή αν ως τέτοιες μονάδες πρέπει να θεωρούνται και τα νομικά πρόσωπα. Τέτοιο ζήτημα γεννιέται λ.χ. στη φορολογία εισοδήματος και σε ορισμένους φόρους περιουσίας και, όπως θα δούμε πιο κάτω, δεν υπάρχει ενιαία αντιμετώπιση του θέματος ούτε στην επιστήμη της Δημόσιας Οικονομικής, ούτε στη φοροτεχνική πρακτική. Ορισμένοι θεωρητικοί υποστηρίζουν ότι μόνο τα φυσικά πρόσωπα πρέπει να αποτελούν φορολογούμενες μονάδες, ενώ άλλοι έχουν την άποψη ότι τέτοιες μονάδες πρέπει να αποτελούν και τα νομικά πρόσωπα. Όμοια, στην πράξη, ορισμένες χώρες υποβάλλουν σε ορισμένες φορολογίες μόνο τα φυσικά πρόσωπα, ενώ σε άλλες χώρες υποβάλλονται τόσο τα φυσικά όσο και τα νομικά πρόσωπα.

Ένα δεύτερο ζήτημα που γεννιέται στην περίπτωση ορισμένων φόρων, και ιδιαίτερα των προσωπικών φόρων, είναι αν ως φορολογούμενη μονάδα θα θεωρείται η οικογένεια ως σύνολο ή τα επιμέρους άτομά της. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση των προοδευτικών φόρων, όπως είναι λ.χ. ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων ή ορισμένοι φόροι περιουσίας, γιατί όταν ως μονάδα χρησιμοποιείται η οικογένεια, η

φορολογική επιβάρυνση είναι μεγαλύτερη από την αντίστοιχη επιβάρυνση που προκύπτει όταν ως φορολογούμενες μονάδες χρησιμοποιούνται τα επιμέρους άτομα.

Τα δύο πιο πάνω ζητήματα αναλύονται λεπτομερέστερα ειδικά για καθεμιά φορολογία στα επόμενα κεφάλαια.

9.5. Ο Φορολογικός Συντελεστής

Είπαμε στο δεύτερο κεφάλαιο ότι φορολογικός συντελεστής είναι ο φόρος που αντιστοιχεί σε καθεμιά μονάδα φορολογικής βάσης. Διακρίνουμε το μέσο φορολογικό συντελεστή και τον οριακό φορολογικό συντελεστή. Μέσος φορολογικός συντελεστής είναι ο λόγος του ποσού φόρου που καταβάλλεται συνολικά από μια φορολογούμενη μονάδα προς τη συνολική αξία της φορολογικής βάσης. Οριακός φορολογικός συντελεστής είναι ο πρόσθετος φόρος που πρέπει να καταβληθεί για καθεμιά νέα μονάδα αύξησης της φορολογικής βάσης. Έτσι, αν υποθέσουμε ότι ο φόρος, που οφείλεται από μια φορολογούμενη μονάδα, δίνεται από τη σχέση: $T = \varphi(B)$, όπου T παριστάνει το ύψος του φόρου και B το μέγεθος της φορολογικής βάσης, ο μέσος φορολογικός συντελεστής δίνεται από τη σχέση $t = T/B$, και ο οριακός φορολογικός συντελεστής από τη σχέση $t' = \Delta T/\Delta B$. Στην αναλογική φορολογία ο μέσος και ο οριακός φορολογικός συντελεστής είναι ίσοι. Στην προοδευτική φορολογία, ο οριακός φορολογικός συντελεστής είναι μεγαλύτερος από το μέσο, ενώ στην αντίστροφα προοδευτική φορολογία, ο οριακός συντελεστής είναι μικρότερος του μέσου.

Όταν η φορολογική βάση μετριέται σε μονάδες ποσότητας, τότε ο φορολογικός συντελεστής ονομάζεται συντελεστής κατά μονάδα (unit tax rate), λ.χ. 10 ευρώ ανά κιλό, ενώ όταν το μέγεθος της φορολογικής βάσης μετριέται σε μονάδες αξίας, ο φορολογικός συντελεστής ονομάζεται συντελεστής κατ'αξία (ad valorem tax rate), λ.χ. 10% της τιμής του προϊόντος. Οι φόροι των οποίων οι συντελεστές εκφράζονται κατά μονάδα προϊόντος είναι περισσότερο αντικοινωνικοί, γιατί δε διαφοροποιούν την επιβάρυνση ανάλογα με την ποιότητα του είδους και επομένως επιβαρύνουν τις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις αναλογικά περισσότερο από ό,τι οι φόροι που εκφράζονται κατ' αξία. Έτσι, αν υποθέσουμε

ότι ο φόρος που επιβάλλεται στα τσιγάρα είναι 2 ευρώ το πακέτο, τότε η επιβάρυνση του φθηνού πακέτου που κοστίζει λ.χ. 3 ευρώ, είναι 66,7% ενώ η επιβάρυνση του ακριβού πακέτου, που κοστίζει 1200 δραχμές είναι μόνο 40,0%. Η επιβάρυνση, δηλαδή, είναι αντίστροφα ανάλογη της τιμής του προϊόντος, ενώ όταν ο συντελεστής εκφράζεται κατ'αξία, η επιβάρυνση είναι ανάλογη της τιμής του. Στην πράξη σήμερα, πάντως, οι περισσότεροι φόροι είναι εξοπλισμένοι με συντελεστές κατ'αξία και μόνο ορισμένοι ειδικευμένοι φόροι ή δασμοί επιβάλλονται με συντελεστές κατ'αξία μονάδα προϊόντος.

9.6. Το Φορολογικό Σύστημα

9.6.1. Γενικά για το φορολογικό σύστημα μιας χώρας

Οι δημόσιοι φορείς, για να πετυχαίνουν καλύτερα τις πολλαπλές επιδιώξεις τους, επιβάλλουν συνήθως περισσότερους από ένα φόρους. Αυτό είναι απαραίτητο γιατί ορισμένοι φόροι είναι περισσότερο αποτελεσματικοί στην πραγματοποίηση ορισμένων στόχων των δημόσιων φορέων, ενώ άλλοι φόροι είναι πιο αποτελεσματικοί στην πραγματοποίηση άλλων στόχων. Με άλλα λόγια, οι διάφορες κατηγορίες φόρων εμφανίζουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, γι' αυτό πρέπει να συνδυάζονται κατάλληλα ώστε να ελαχιστοποιούνται τα μειονεκτήματα της φορολογίας και να μεγιστοποιούνται τα πλεονεκτήματά της. Έτσι λ.χ. οι άμεσοι φόροι, δηλαδή οι φόροι εισοδήματος και οι φόροι περιουσίας, πλεονεκτούν των έμμεσων από άποψη κοινωνικής δικαιοσύνης, γιατί οι πρώτοι είναι συνήθως προοδευτικοί και κατανέμουν δικαιότερα το φορολογικό βάρος από τους δεύτερους, οι οποίοι είναι αναλογικοί, δηλαδή επιβάλλονται με ένα συντελεστή και δημιουργούν αντίστροφη προοδευτικότητα ως προς το εισόδημα. Αντίθετα, οι έμμεσοι φόροι δαπάνης πλεονεκτούν των άμεσων φόρων, γιατί δεν επηρεάζουν αρνητικά τα κίνητρα οικονομικής δραστηριότητας, όπως λ.χ. το κίνητρο για εργασία, για αποταμίευση και επένδυση, στην έκταση που το κάνουν οι άμεσοι φόροι, και ιδιαίτερα οι φόροι εισοδήματος. Γι' αυτό ο συνδυασμός και των δύο αυτών κατηγοριών φόρων πετυχαίνει καλύτερα τους στόχους των δημόσιων φορέων.

Οι διάφοροι φόροι που επιβάλλει μια χώρα λέμε ότι αποτελούν το φορολογικό της σύστημα. Παρόλο που οι περισσότερες χώρες επιβάλλουν ανάλογους φόρους, τα φορολογικά συστήματα των διάφορων χωρών διαφέρουν μεταξύ τους, γιατί το φορολογικό σύστημα κάθε χώρας εξαρτάται από διάφορους οικονομικούς, κοινωνικούς και πολιτικούς παράγοντες. Σημαντική όμως διαφορά στη διάρθρωση των φορολογικών συστημάτων παρατηρείται μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών. Στις αναπτυγμένες οικονομίες επικρατούν συνήθως οι άμεσοι φόροι και ιδιαίτερα οι φόροι εισοδήματος, ενώ στις αναπτυσσόμενες οικονομίες επικρατούν κυρίως οι έμμεσοι φόροι δαπάνης. Αυτό γίνεται γιατί στις αναπτυγμένες οικονομίες τα εισοδήματα είναι υψηλά, οι φοροτεχνικές υπηρεσίες πιο οργανωμένες, η λογιστική οργάνωση των οικονομικών μονάδων περισσότερο προχωρημένη και η τάση των φορολογουμένων για φοροδιαφυγή μικρότερη, με συνέπεια να είναι αποδοτική η φορολογία εισοδήματος. Αντίθετα στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, το κατά κεφαλή εισόδημα είναι μικρό και η διανομή του εισοδήματος περισσότερο άνιση, με συνέπεια ένα μικρό μέρος του πληθυσμού να συμφέρει να υπαχθεί στη φορολογία εισοδήματος. Επιπλέον, στις χώρες αυτές οι φοροτεχνικές υπηρεσίες είναι λιγότερο οργανωμένες, η λογιστική οργάνωση των οικονομικών μονάδων πενιχρή και η τάση για φοροδιαφυγή σχετικά μεγάλη. Κατά συνέπεια, η απόδοση της φορολογίας εισοδήματος και γενικότερα των άμεσων φόρων είναι μικρή, με αποτέλεσμα οι χώρες αυτές να στηρίζονται κυρίως στους έμμεσους φόρους.

Ο Πίνακας 9.1 δείχνει τη διάρθρωση του φορολογικού συστήματος από άποψη συμβολής των διάφορων φόρων στα συνολικά φορολογικά έσοδα στις χώρες του ΟΟΣΑ το έτος 2009. Όπως φαίνεται από τον πίνακα αυτό, υπάρχει σημαντική διαφορά στη διάρθρωση των φορολογικών εσόδων μεταξύ των χωρών αυτών. Σε ορισμένες χώρες, και ιδιαίτερα στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες του Οργανισμού (Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισπανία, Πορτογαλία, Τουρκία), επικρατούν οι έμμεσοι φόροι, ενώ σε άλλες επικρατούν οι άμεσοι φόροι. Πάντως διαφορές παρατηρούνται ανάμεσα τόσο στις περισσότερο όσο και στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, επειδή το φορολογικό σύστημα κάθε χώρας αντανακλά τις ιδιαίτερες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες της χώρας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 9.1
Η Διάρθρωση των Φορολογικών Εσόδων
στις Χώρες του ΟΟΣΑ το έτος 2009

Χώρα	Άμεσοι φόροι				Έμμεσοι φόροι			
	Σύνολο	Εισοδήματος και κερδών	Εισφορές κοιν. ασφ.	Περιουσία κ.ά.	Σύνολο	Γενικοί	Ειδικί	Λοποί
I. Αναπτυγμένες								
1. Αυστραλία	70,9	56,1	0,0	14,8	29,1	14,3	12,2	2,6
2. Αυστρία	71,9	28,0	34,8	9,1	28,1	19,0	7,5	1,6
3. Βέλγιο	74,8	33,9	33,8	7,1	25,2	16,3	7,3	1,6
3. Γαλλία	74,9	20,7	39,3	14,9	25,1	16,8	7,6	0,7
5. Γερμανία	70,3	28,9	38,7	2,7	29,7	20,1	8,6	1,0
6. Δανία	68,0	61,2	2,1	4,7	32,0	21,1	9,0	1,9
7. Ελβετία	78,5	47,1	24,0	7,4	21,5	12,3	6,7	2,5
8. Ην. Βασίλειο	71,0	38,6	19,7	12,7	29,0	16,6	10,9	1,5
9. ΗΠΑ	81,1	40,6	27,2	13,3	18,9	8,4	7,0	3,5
10. Ιαπωνία	80,9	29,6	40,9	10,4	19,1	9,6	7,3	2,2
11. Ιταλία	75,7	32,7	31,7	11,3	24,3	13,1	8,7	2,5
12. Καναδάς	76,2	47,3	15,6	13,3	23,8	13,4	8,8	1,6
13. Λουξεμβούργο	72,4	35,5	30,0	6,9	27,6	17,0	10,0	0,6
14. Νέα Ζηλανδία	63,4	56,8	0,0	6,6	36,6	27,6	6,4	2,6
15. Νορβηγία	72,2	45,8	23,4	3,0	27,8	18,7	7,8	1,3
16. Ολλανδία	69,3	28,1	36,1	5,1	30,7	18,3	9,0	3,4
17. Σουηδία	71,1	35,3	24,5	11,3	28,9	21,0	6,8	1,1
18. Φιλανδία	68,9	35,9	29,9	3,1	31,4	20,2	10,2	2,1
II. Λιγότερο Αναπτυγμένες								
1. Ελλάδα	64,1	25,4	34,2	4,5	35,9	22,2	10,0	3,7
2. Ιρλανδία	63,6	36,3	20,1	7,2	36,4	23,0	11,0	2,4
3. Ισλανδία	64,5	47,3	9,0	8,2	35,5	23,7	9,6	2,2
4. Ισπανία	76,8	30,0	39,4	7,4	23,2	13,0	8,3	1,9
5. Πορτογαλία	62,1	28,1	29,3	4,7	37,9	23,2	13,5	1,2
6. Τουρκία	54,3	24,1	24,5	5,7	45,7	20,0	23,6	2,1

Πηγή: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 2011.

9.6.2. Το ελληνικό φορολογικό σύστημα

Το ελληνικό φορολογικό σύστημα περιλαμβάνει μια ευρεία κατηγορία φόρων. Ορισμένοι από τους φόρους αυτούς έχουν ως βάση το εισόδημα, άλλοι έχουν ως βάση την περιουσία, ενώ άλλοι έχουν ως βάση τη δαπάνη και κυρίως την καταναλωτική δαπάνη. Οι περισσότεροι φόροι

επιβάλλονται υπέρ του κράτους, ορισμένοι όμως επιβάλλονται υπέρ των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, ενώ άλλοι επιβάλλονται υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο Πίνακας 9.2 δίνει μια εικόνα των κυριότερων φόρων που επιβάλλονται σήμερα υπέρ του κράτους και της σχετικής συμβολής τους στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ η διάρθρωση των φορολογιών που επιβάλλονται υπέρ των άλλων δημόσιων φορέων εξετάζεται σε επόμενα κεφάλαια. Όπως φαίνεται από τον πίνακα αυτό, ο σημαντικότερος από άποψη εσόδων φόρων στη χώρα

ΠΙΝΑΚΑΣ 9.2
Οι Κυριότεροι Κρατικοί Φόροι στην Ελλάδα την Τελευταία Δεκαετία

Φόροι	2000		2005		2010	
	Ποσά σε εκατ. ευρώ	%	Ποσά σε εκατ. ευρώ	%	Ποσά σε εκατ. ευρώ	%
I. ΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ	13.682	42,36	18.371	43,64	20.224	39,45
α. Φόροι εισοδήματος	11.613	35,95	14.166	33,65	14.288	27,87
- Φυσικών προσώπων	(5.411)	(16,75)	(8.292)	(19,70)	(9.398)	(18,33)
- Νομικών προσώπων	(5.034)	(15,58)	(4.731)	(11,24)	(3.167)	(6,18)
- Ειδικές κατηγορίες	(1.168)	(3,62)	(1.143)	(2,72)	(1.722)	(3,36)
β. Φόροι περιουσίας	462	1,43	548	1,30	487	0,95
γ. Φόροι παρελθ. οικ. ετών	752	2,33	2.410	5,73	2.874	5,61
δ. Λοιποί	855	2,65	1.247	2,96	2.575	5,02
II. ΕΜΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ	18.621	57,64	23.722	56,36	31.042	60,55
α. Φόρος Προστιθέμενης Αξίας	10.070	31,17	14.131	33,57	17.374	33,89
β. Τέλη χαρτοσήμου	817	2,53	681	1,62	414	0,81
γ. Μεταβίβαση κεφαλαίων	1.417	4,39	905	2,15	702	1,37
δ. Φόρος υγρών καυσίμων	2.199	6,81	2.487	5,91	5.698	11,11
ε. Φόρος καπνοβ. προϊόντων	1.758	5,44	2.257	5,36	2.913	5,68
στ. Ειδ. φόροι καταν. αυτοκ.	620	1,92	833	1,98	278	0,54
ζ. Τέλη κυκλοφορίας αυτοκ.	329	1,02	706	1,68	1.591	3,10
η. Λοιποί έμμεσοι φόροι	1.411	4,37	1.722	4,09	2.072	4,04
III ΣΥΝΟΛΟ ΦΟΡΩΛ. ΕΣΟΔΩΝ	32.303	100,0	42.093	100,0	51.266	100,0

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, *Εισηγητικές εκθέσεις για τον προϋπολογισμό των οικονομικών ετών 2001, 2006 και 2012.*

μας είναι ο φόρος προστιθέμενης αξίας, ο οποίος αποφέρει το 55% των εσόδων από έμμεσους φόρους και το 1/3 περίπου των συνολικών φορολογικών εσόδων του κράτους. Ακολουθεί ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων που αποφέρει το 46% των εσόδων του κράτους από άμεσους φόρους και το 18% των συνολικών φορολογικών εσόδων του. Τρίτος, από άποψη εσόδων, είναι ο φόρος υγρών καυσίμων που αποφέρει το 18% περίπου των εσόδων του κράτους από έμμεσους φόρους και το 11% των συνολικών φορολογικών του εσόδων. Σημαντικά ποσοστά των συνολικών εσόδων του κράτους αποφέρουν επίσης ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων, ο φόρος καπνοβιομηχανικών προϊόντων και οι λοιποί ειδικόι φόροι κατανάλωσης, ενώ η απόδοση των άλλων φόρων είναι σχετικά μικρότερη.

9.7. Το Φορολογικό Βάρος και η Δίκαιη Κατανομή του

9.7.1. Έννοια του φορολογικού βάρους και κριτήρια δίκαιης κατανομής του

Είπαμε πιο πάνω ότι οι φόροι είναι μονομερείς παροχές των ιδιωτικών φορέων στο δημόσιο, γιατί δεν αντισταθμίζονται από ειδική αντιπαροχή του δημοσίου στους ιδιωτικούς φορείς, ανάλογη με το ύψος της παροχής του καθενός. Λόγω της μονομέρειας αυτής, οι φόροι προκαλούν μια επιβάρυνση στους ιδιωτικούς φορείς, που είναι γνωστή ως **φορολογικό βάρος**. Το φορολογικό αυτό βάρος δεν είναι τίποτε άλλο παρά το κόστος της δωρεάν παροχής των δημόσιων αγαθών και χρηματοδότησης των άλλων δραστηριοτήτων των δημόσιων φορέων.

Ένα βασικό πρόβλημα που απασχολεί τον κλάδο της Δημόσιας Οικονομικής είναι η εξεύρεση ενός τρόπου δίκαιης κατανομής του φορολογικού βάρους μεταξύ των πολιτών. Δύο βασικά ζητήματα γεννιούνται εδώ. Το πρώτο αναφέρεται στον ορισμό της δίκαιης κατανομής του φορολογικού βάρους ενώ το δεύτερο αναφέρεται στην εξεύρεση κατάλληλων κριτηρίων με βάση τα οποία πρέπει να επιβάλλονται οι φόροι, ώστε η κατανομή του φορολογικού βάρους να είναι δίκαιη.

Σχετικά με το πρώτο θέμα, η επικρατούσα άποψη είναι ότι στις δημοκρατικά οργανωμένες κοινωνίες, ως δίκαιη θεωρείται η κατανομή του φο-

ρολογικού βάρους όταν ανταποκρίνεται στις γενικά παραδεγμένες αντιλήψεις του κοινωνικού συνόλου για κοινωνική δικαιοσύνη. Και συνήθως γίνεται δεκτό ότι τέτοια είναι η κατανομή του φορολογικού βάρους, όταν ανταποκρίνεται σε δύο βασικές αρχές: **α) την αρχή της οριζόντιας φορολογικής ισότητας** και **β) την αρχή της κάθετης φορολογικής ισότητας**. Η πρώτη αρχή ικανοποιείται όταν οι πολίτες, που βρίσκονται κάτω από τις ίδιες συνθήκες, έχουν την ίδια φορολογική μεταχείριση. Η δεύτερη αρχή ικανοποιείται όταν οι πολίτες, που βρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες, έχουν διαφορετική φορολογική μεταχείριση.

Όταν τηρούνται οι δύο πιο πάνω αρχές, η κατανομή του φορολογικού βάρους είναι δίκαιη. Το πρόβλημα που γεννιέται όμως είναι, να καθορίσει κανείς πότε δύο πολίτες βρίσκονται κάτω από τις ίδιες συνθήκες για φορολογικούς σκοπούς και πότε όχι. Επιπλέον, στην περίπτωση που δύο πολίτες βρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες, προκύπτει το πρόβλημα, να καθορίσουμε πόσο θα πρέπει να διαφοροποιήσουμε τη φορολογική τους επιβάρυνση. Με άλλα λόγια έχουμε το ερώτημα, αν η φορολογία πρέπει να είναι αναλογική, προοδευτική κ.λπ.

Σχετικά με τα κριτήρια που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για τη δίκαιη κατανομή του φορολογικού βάρους, έχουν αναπτυχθεί δύο θεωρίες: **1)** η θεωρία του ανταλλάγματος και **2)** η θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας. Τις δύο αυτές θεωρίες εξετάζουμε συνοπτικά αμέσως πιο κάτω.

9.7.2. Η θεωρία του ανταλλάγματος

Κατά τη θεωρία του ανταλλάγματος δύο πολίτες βρίσκονται κάτω από τις ίδιες συνθήκες για φορολογικούς σκοπούς και επομένως πρέπει να έχουν την ίδια φορολογική μεταχείριση, όταν αποκομίζουν το ίδιο όφελος από τη δραστηριότητα του δημοσίου. Αντίθετα, δύο πολίτες βρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες για φορολογικούς σκοπούς και πρέπει να έχουν διαφορετική φορολογική μεταχείριση, όταν αποκομίζουν διαφορετικό όφελος από τη δραστηριότητα του δημοσίου. Κάθε πολίτης επομένως πρέπει να καταβάλει φόρο ανάλογο με το **όφελος που αποκομίζει** από τη δραστηριότητα του δημοσίου.

Η θεωρία του ανταλλάγματος φαίνεται να δίνει ικανοποιητική λύση στο πρόβλημα της δίκαιης κατανομής του φορολογικού βάρους, γιατί η επιβολή των φόρων με βάση τη θεωρία αυτή στηρίζεται στην αρχή

της αντιπαροχής, που είναι γενικά αποδεκτή ως “ηθική” αρχή από τις κοινωνίες που στηρίζονται στη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς. Πραγματικά, αφού οι κοινωνίες αυτές δέχονται σήμερα ότι, για την απόκτηση ενός ιδιωτικού αγαθού πρέπει να καταβάλλεται αντίστοιχη τιμή ως αντιπαροχή, η αρχή αυτή θα πρέπει να εφαρμόζεται και στο δημόσιο τομέα.

Η εφαρμογή της θεωρίας αυτής εμφανίζει το πλεονέκτημα, ότι επιτρέπει την προσαρμογή της παραγωγής των δημόσιων αγαθών στις προτιμήσεις των πολιτών, όπως ακριβώς συμβαίνει και με τα ιδιωτικά αγαθά. Επιπλέον η κατανομή του φορολογικού βάρους με βάση το ειδικό όφελος, που αποκομίζει κάθε άτομο, επιβάλλει τη σύνδεση των δαπανών και των φόρων και οδηγεί στη λήψη περισσότερο ορθολογικών αποφάσεων στο δημόσιο τομέα. Τέλος, η εφαρμογή της αρχής της αντιπαροχής θα έχει ως συνέπεια τον περιορισμό των δυσμενών επιδράσεων της φορολογίας, γιατί ο φόρος θα προσαρμόζεται κάθε φορά στο όφελος που αποκομίζει ο φορολογούμενος από τη δραστηριότητα του δημοσίου και δε θα αποτελεί πια μονομερή παροχή του φορολογουμένου στο δημόσιο, ένα μέρος της οποίας μπορεί να γίνεται για όφελος, το οποίο αποκομίζουν άλλοι φορολογούμενοι.

Παρά τα πιο πάνω φαινομενικά πλεονεκτήματά της, η θεωρία του ανταλλάγματος δε δίνει ικανοποιητική λύση στο πρόβλημα της δίκαιης κατανομής του φορολογικού βάρους. Η βασική αντίρρηση κατά της θεωρίας αυτής είναι, ότι δεν μπορούμε συνήθως να καθορίσουμε με ακρίβεια το όφελος που αποκομίζουν τα επιμέρους άτομα από τις διάφορες δραστηριότητες του δημοσίου και κυρίως από τα δημόσια αγαθά. Πραγματικά, όπως είπαμε και πιο πάνω, ένα σημαντικό μέρος από τις δραστηριότητες του δημοσίου αναφέρεται στην παραγωγή των δημόσιων αγαθών, που αποφέρουν όφελος στο κοινωνικό σύνολο, αλλά δεν μπορούμε να γνωρίζουμε τι όφελος απολαμβάνει κάθε πολίτης. Επίσης το όφελος από πολλές άλλες δραστηριότητες του δημοσίου, λ.χ. από τη σταθεροποίηση της οικονομίας ή από την επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης, δεν μπορεί εύκολα να διαιρεθεί και να εξατομικευθεί. Κατά συνέπεια, δεν μπορούμε να κατανείμουμε τους φόρους ανάλογα με το όφελος που αποκομίζουν τα διάφορα άτομα του κοινωνικού συνόλου. Η θεωρία του ανταλλάγματος δηλαδή δεν μπορεί εύκολα να εφαρμοσθεί στην πράξη.

Αλλά, εκτός από το ότι η θεωρία αυτή δε δίνει μια πρακτική λύση στο

πρόβλημα της δίκαιης κατανομής του φορολογικού βάρους, πολλές φορές μπορεί να οδηγήσει σε κατανομή του βάρους αυτού που δεν ανταποκρίνεται καθόλου στις γενικά παραδεγμένες αρχές για κοινωνική δικαιοσύνη. Πραγματικά, αν χρησιμοποιήσουμε τη θεωρία του ανταλλάγματος για την κατανομή του φορολογικού βάρους, θα έχουμε ως αποτέλεσμα την αναλογικά μεγαλύτερη επιβάρυνση των ασθενέστερων τάξεων, γιατί οι χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις καταναλώνουν, αναλογικά με το εισόδημά τους, μεγαλύτερη ποσότητα δημόσιων αγαθών από τις υψηλότερες εισοδηματικές τάξεις. Τέτοια κατανομή του φορολογικού βάρους, όμως, δε θεωρείται ότι είναι δίκαιη σήμερα. Επιπλέον η κατανομή του φορολογικού βάρους με βάση την αρχή του ανταλλάγματος θα είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία των ασθενέστερων τάξεων να καταναλώσουν μια ικανοποιητική ποσότητα από τα δημόσια αγαθά και αυτό δε φαίνεται ότι ανταποκρίνεται σήμερα στις αντιλήψεις του κοινωνικού συνόλου για κοινωνική δικαιοσύνη.

Κατά συνέπεια, αν και η θεωρία του ανταλλάγματος θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε ορισμένες περιπτώσεις, η εφαρμογή της δε θεωρείται συνήθως κοινωνικά σκόπιμη και γι' αυτό αποφεύγεται. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υγεία όπου αν και θα μπορούσε, τουλάχιστον μερικά, να εφαρμοστεί η αρχή του ανταλλάγματος, εντούτοις η εφαρμογή της αποφεύγεται κατά κανόνα. Πραγματικά, στην περίπτωση της υγείας, δεν κρίνεται επιθυμητή η εφαρμογή της αρχής της αντιπαροχής, γιατί δε θα επέτρεπε στις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις να καταναλώσουν αρκετή ποσότητα από το αγαθό αυτό, πράγμα που δεν είναι επιθυμητό από το κοινωνικό σύνολο.

Υπάρχουν βέβαια ορισμένες περιπτώσεις, όπου η εφαρμογή της αρχής του ανταλλάγματος είναι τεχνικά δυνατή και κοινωνικά σκόπιμη. Παράδειγμα αποτελούν τα διόδια, που επιβάλλονται σε ορισμένους δρόμους. Τα διόδια αποτελούν ουσιαστικά το αντίτιμο για τη χρήση των δρόμων. Άλλο παράδειγμα είναι ο φόρος βενζίνης, ο οποίος, όπως θα δούμε πιο κάτω, αποτελεί ένα ανταποδοτικό φόρο που έχει ως σκοπό να κατανείμει το κόστος των δρόμων σε όσους τους χρησιμοποιούν και μάλιστα ανάλογα με το πόσο τους χρησιμοποιούν.

9.7.3. Η θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας

Κατά τη θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας, δίκαιη θεωρείται η κα-

τανομή του φορολογικού βάρους, όταν γίνεται με βάση την ικανότητα κάθε ατόμου να συνεισφέρει στα κοινά. Κατά τη θεωρία αυτή δύο άτομα βρίσκονται κάτω από τις ίδιες συνθήκες για φορολογικούς σκοπούς και θα πρέπει να έχουν την ίδια φορολογική μεταχείριση, όταν έχουν την ίδια φοροδοτική ικανότητα. Αντίθετα τα άτομα αυτά βρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες και θα πρέπει να έχουν διαφορετική φορολογική μεταχείριση, όταν έχουν διαφορετική φοροδοτική ικανότητα. Κατά συνέπεια κριτήριο για τη δίκαιη κατανομή των φόρων είναι εδώ η φοροδοτική ικανότητα και όχι το ειδικό όφελος που αποκομίζει κάθε πολίτης από τη δραστηριότητα του δημοσίου.

Η θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας οδηγεί σε κατανομή του φορολογικού βάρους, η οποία ανταποκρίνεται στις αντιλήψεις του κοινωνικού συνόλου για την κοινωνική δικαιοσύνη, που επικρατούν σήμερα. Πραγματικά στις σύγχρονες κοινωνίες γίνεται συνήθως δεκτό ότι κάθε πολίτης πρέπει να συμμετέχει στα κοινά, ανάλογα με τις οικονομικές του δυνατότητες. Το ελληνικό Σύνταγμα λ.χ. ορίζει ότι οι Έλληνες πολίτες συμμετέχουν αδιάκριτα στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους. Παρ' όλα αυτά η θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας παρουσιάζει ένα σημαντικό μειονέκτημα, ότι δηλαδή δε συνδέει το ποσό φόρου, που καταβάλλει κάθε πολίτης, με το όφελος που απολαμβάνει από το δημόσιο, και αυτό είναι ενδεχόμενο να οδηγήσει σε εξασθένηση των κινήτρων για εργασία, αποταμίευση κ.ά., γιατί στην περίπτωση αυτή φορολογούνται περισσότερο, εκείνοι που καταβάλλουν μεγαλύτερη προσπάθεια, από εκείνους που καταβάλλουν μικρότερη προσπάθεια.

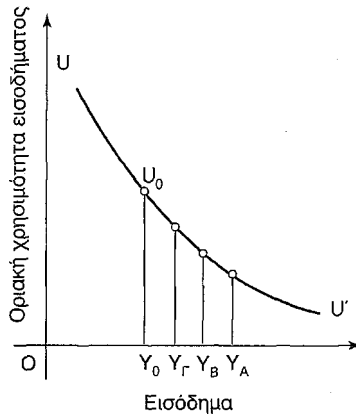
Κατά την εφαρμογή της θεωρίας της φοροδοτικής ικανότητας γεννιώνται δύο βασικά ζητήματα. Πρώτον, ποιοι παράγοντες προσδιορίζουν τη φοροδοτική ικανότητα των φορολογουμένων; και δεύτερον, πώς πρέπει να διαφοροποιείται η φορολογική επιβάρυνση ανάμεσα στους πολίτες που έχουν διαφορετική φοροδοτική ικανότητα;

Σχετικά με το πρώτο ζήτημα, υπάρχουν δύο κατηγορίες παραγόντων, που προσδιορίζουν τη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών. Οι αντικειμενικοί και οι υποκειμενικοί. Ως αντικειμενικοί παράγοντες θεωρούνται συνήθως το εισόδημα, η περιουσία και η καταναλωτική δαπάνη, οι οποίοι γι' αυτό άλλωστε αποτελούν και τα μεγέθη που χρησιμοποιούνται ως βάσεις των φόρων. Οι δύο πρώτοι παράγοντες αποδεικνύουν κατά κάποιον τρόπο την ύπαρξη φοροδοτικής ικανότητας, γιατί φανερώνουν πραγματικά την

ύπαρξη αγοραστικής δύναμης, ένα μέρος της οποίας μπορεί να μεταβιβαστεί στο δημόσιο για τη χρηματοδότηση των δαπανών του. Αντίθετα, ο τρίτος αποτελεί απλή ένδειξη ότι υπάρχει φοροδοτική ικανότητα, γιατί όταν ένα άτομο δαπανά μεγάλα ποσά πρέπει να έχει πόρους. Αλλά φυσικά μπορεί να δαπανά μεγάλα ποσά επειδή έχει αυξημένες ανάγκες, επειδή λ.χ. έχει μεγάλη οικογένεια ή είναι άρρωστος κ.ά., και απλώς δανείζεται για την κάλυψη ορισμένων από τις δαπάνες αυτές. Εξάλλου, ως υποκειμενικοί προσδιοριστικοί παράγοντες της φοροδοτικής ικανότητας θεωρούνται η προσωπική και οικογενειακή κατάσταση του φορολογουμένου, όπως λ.χ. η κατάσταση της υγείας του, ο αριθμός των μελών της οικογένειάς του κ.ά.

Σχετικά με το δεύτερο ζήτημα, δηλαδή με τον τρόπο διαφοροποίησης της φορολογικής επιβάρυνσης μεταξύ ατόμων που έχουν διαφορετική φοροδοτική ικανότητα, η επικρατέστερη άποψη είναι ότι η επιβάρυνση πρέπει να αυξάνεται με ρυθμό ταχύτερο από την αύξηση της φοροδοτικής ικανότητας, δηλαδή η φορολογία πρέπει να είναι προοδευτική. Αυτό θεωρείται δίκαιο, γιατί όσο αυξάνεται η φοροδοτική ικανότητα ενός ατόμου, που σημαίνει ουσιαστικά αύξηση των πόρων του, τόσο η οριακή θυσία που υφίσταται από την πληρωμή του φόρου μειώνεται, γιατί οι φόροι που πληρώνει στο δημόσιο θα χρησιμοποιούνται για την ικανοποίηση λιγότερο επιτακτικών του αναγκών. Αν, επομένως, θέλουμε να εξισώσουμε την οριακή θυσία που υφίστανται τα διάφορα άτομα του κοινωνικού συνόλου, δηλαδή τη θυσία που υφίστανται από κάθε πρόσθετη μονάδα εισοδήματος που πληρώνουν ως φόρο, θα πρέπει να αφαιρέσουμε μεγαλύτερο ποσοστό εισοδήματος από τις υψηλότερες εισοδηματικές τάξεις και μικρότερο ποσοστό από τις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις, δηλαδή θα πρέπει να επιβάλλουμε προοδευτική φορολογία.

Για την κατανόηση των πιο πάνω, ας εξετάσουμε το Διάγραμμα 9.1, όπου εμφανίζεται η καμπύλη οριακής χρησιμότητας του εισοδήματος UU' τριών φορολογουμένων Α, Β και Γ, που για απλοποίηση, υποτίθεται ότι είναι η ίδια για όλους. Ο πρώτος φορολογούμενος έχει εισόδημα πριν από την επιβολή του φόρου $OY_A=9.000$ ευρώ, ο δεύτερος έχει εισόδημα $OY_B=8.000$ ευρώ και ο τρίτος έχει εισόδημα $OY_\Gamma=7.000$ ευρώ. Αν το δημόσιο επιθυμεί να αφαιρέσει συνολικά και από τους τρεις φορολογούμενους ποσό ίσο με 6.000 ευρώ, για να πετύχει δίκαιη διανομή του φορολογικού βάρους, θα πρέπει να αφαιρέσει 3.000 ευρώ από τον πρώ-



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9.1

Κατανομή του Φορολογικού Βάρους Ανάμεσα σε τρεις Φορολογούμενους, έτσι ώστε να Πετυχαίνεται Εξίσωση της Οριακής Θυσίας

το, 2.000 ευρώ από το δεύτερο και 1.000 ευρώ από τον τρίτο, ώστε καθένα να απομείνει με εισόδημα $OY_0 = 6.000$ ευρώ και να επιτευχθεί έτσι εξίσωση της οριακής θυσίας στο επίπεδο Y_0U_0 . Η κατανομή αυτή του φορολογικού βάρους, όπως είναι φανερό, έχει ως συνέπεια την προοδευτική φορολογία, γιατί ο πρώτος πολίτης επιβαρύνεται με μέσο φορολογικό συντελεστή $t_1 = (3.000/9.000) = 33,3\%$, ο δεύτερος με συντελεστή $t_2 = (2.000/8.000) = 25,0\%$, και ο τρίτος με συντελεστή $t_3 = (1.000/7.000) = 14,3\%$.

Η πιο πάνω δικαιολόγηση της προοδευτικής φορολογίας έχει γίνει αντικείμενο σοβαρής κριτικής. Η βασική αντίρρηση όσων διαφωνούν είναι, αν η υπόθεση της φθίνουσας χρησιμότητας, στην οποία στηρίζεται η πιο πάνω ανάλυση, είναι σωστή ή όχι. Υποστηρίζεται δηλαδή από πολλούς ότι οι ανάγκες του ατόμου και ιδιαίτερα η επιτακτικότητα ικανοποίησής τους δεν είναι σταθερές και ανεξάρτητες από την οικονομική κατάσταση των ατόμων. Αντίθετα, όσο αυξάνεται το εισόδημα, τόσο αυξάνονται οι ανάγκες ή αυξάνεται η επιτακτικότητα ορισμένων αναγκών που υπήρχαν και στο παρελθόν. Με άλλα λόγια η ικανοποίηση των αναγκών αυτών αποφέρει μεγαλύτερη χρησιμότητα στον υψηλότερο παρά στο χαμηλότερο εισοδηματία. Έτσι η οριακή χρησιμότητα του εισοδήματος μπορεί να είναι σταθερή ή αύξουσα, ανάλογα με το ρυθμό που αυξάνεται η

επιτακτικότητα μιας ανάγκης, καθώς αυξάνεται το εισόδημα. Είναι φανερό ότι, κάτω από αυτές τις συνθήκες, η προοδευτική φορολογία δεν κατανέμει ενδεχόμενα το φορολογικό βάρος με δίκαιο τρόπο.

Εξάλλου, πολλοί συγγραφείς αμφισβητούν την άλλη υπόθεση στην οποία στηρίζεται η πιο πάνω δικαιολόγηση της προοδευτικής φορολογίας, ότι δηλαδή δίκαιη κατανομή πετυχαίνεται όταν όλα τα άτομα του κοινωνικού συνόλου εξισώνουν την οριακή θυσία που έχουν από την πληρωμή κάθε πρόσθετης μονάδας εισοδήματός τους ως φόρο. Αντίθετα μερικοί υποστηρίζουν ότι είναι δικαιότερο τα φορολογικά βάρη να κατανέμονται έτσι ώστε να εξισώνεται η συνολική θυσία, δηλαδή κάθε άτομο να χάνει συνολικά την ίδια απόλαυση από την πληρωμή των φόρων, ενώ άλλοι υποστηρίζουν ότι είναι ορθό να εξισώνονται οι αναλογικές θυσίες, δηλαδή κάθε άτομο να χάνει απόλαυση ανάλογη με τη συνολική απόλαυση που αποκομίζει από τους πόρους που κατέχει. Αν εγκαταλείψουμε όμως την άποψη ότι δικαιότερη είναι η κατανομή του φορολογικού βάρους όταν πετυχαίνεται εξίσωση των οριακών θυσιών, και υιοθετήσουμε μια από τις δύο άλλες απόψεις, τότε η προοδευτική φορολογία δεν είναι κατ' ανάγκην η δικαιότερη φορολογία.

Πρέπει να παρατηρήσουμε όμως ότι, ανεξάρτητα από την πιο πάνω επιστημονική θεμελίωση της προοδευτικής φορολογίας, η οποία στηρίζεται βασικά στη φθίνουσα οριακή χρησιμότητα του εισοδήματος, η φορολογία αυτή είναι η περισσότερο δίκαιη, γιατί οδηγεί σε αναδιανομή του εισοδήματος από τις υψηλότερες στις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις και η αναδιανομή αυτή θεωρείται ότι ανταποκρίνεται στις σύγχρονες αντιλήψεις του κοινωνικού συνόλου για κοινωνική δικαιοσύνη.

9.7.4. Το φορολογικό θάρος στην Ελλάδα και στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η συνολική φορολογική επιβάρυνση στη χώρα μας, όπως δίνεται από το λόγο των συνολικών φορολογικών εσόδων προς το ΑΕΠ, εμφανίζεται σήμερα σχετικά υψηλή, αν συγκριθεί με την αντίστοιχη επιβάρυνση στις άλλες χώρες του ΟΟΣΑ και ιδιαίτερα της ΕΕ. Ο Πίνακας 9.3 παρουσιάζει το μέγεθος της φορολογικής επιβάρυνσης στην Ελλάδα και στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένα έτη της τελευταίας τριακονταετίας. Όπως φαίνεται από τον πίνακα αυτό, η φορολογική

επιβάρυνση της οικονομίας, που ήταν παραδοσιακά πολύ χαμηλή σε σχέση με την αντίστοιχη επιβάρυνση των χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ αυξήθηκε σημαντικά τη δεκαετία του 1990, στο πλαίσιο της προσπάθειας της χώρας να περιορίσει τα δημοσιονομικά ελλείμματα και να γίνει πλήρες μέλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Έτσι, τα συνολικά φορολογικά έσοδα στη χώρα μας ανέρχονταν το 2010 σε 33% του ΑΕΠ, ποσοστό κατά 7 ποσοστιαίες μονάδες μικρότερο του κοινοτικού μέσου όρου. Πάντως, η φορολογική επιβάρυνση αυξήθηκε κατά 64% την τελευταία τεσσαρακονταετία, ποσοστό υπερδιπλάσιο του αντίστοιχου ποσοστού αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης για όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύνολο. Το ποσοστό αυτό αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο ποσοστό σε όλες τις άλλες χώρες της Ευρωζώνης με εξαίρεση την Ισπανία και την Πορτογαλία. Η ραγδαία αυτή αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης στη χώρα μας έλαβε χώρα κυρίως στη δεκαετία του 80, ενώ η αντίστοιχη αύξηση την τελευταία πενταετία είναι σχετικά περιορισμένη. Αξίζει να παρατηρήσουμε και πάλι ότι, όπως και με το ύψος των δαπανών, έτσι και εδώ, η μέση φορολογική επιβάρυνση των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών της Ευρωζώνης (Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισπανία, και Πορτογαλία) είναι μικρότερη από την αντίστοιχη στις πιο αναπτυγμένες χώρες της Ένωσης, παρά τη δραστική αύξησή της την τελευταία εικοσιπενταετία.

Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η σύγκριση αυτή της φορολογικής επιβάρυνσης της χώρας μας και των άλλων χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ μπορεί να δίνει μια παραπλανητική εικόνα της πραγματικής φορολογικής επιβάρυνσης αυτών που πληρώνουν φόρους, εξαιτίας του γεγονότος ότι η φοροδιαφυγή στη χώρα μας είναι εκτεταμένη και επομένως ο μέσος όρος της επιβάρυνσης των φοροφυγάδων και μη εμφανίζεται σχετικά χαμηλότερος. Κατά συνέπεια, η μέση επιβάρυνση όσων δεν φοροδιαφεύγουν είναι ακόμη μεγαλύτερη από αυτήν που εμφανίζει ο Πίνακας 9.3.

ΠΙΝΑΚΑΣ 9.3
Το Μέγεθος της Φορολογικής Επιβάρυνσης στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ΕΕ-27 και της ζώνης του Ευρώ ΕΕ-17

Χώρα	(ποσοστά στο ΑΕΠ)						Δείκτης μεταβολής	
	1975	1985	1995	2000	2005	2010	2010/1985	2010/1975
Αυστρία	36,6	40,8	41,4	45,1	43,6	43,7	1,07	1,88
Βέλγιο	39,5	44,3	43,3	47,3	47,0	46,4	1,05	1,25
Βουλγαρία	—	—	—	31,5	31,3	27,4	—	—
Γαλλία	35,5	42,8	42,9	46,0	45,6	44,5	1,04	1,23
Γερμανία	34,3	36,1	37,2	42,8	39,7	39,5	1,09	1,08
Δανία	38,4	46,1	48,8	50,2	51,7	48,5	1,05	1,11
Ελλάδα	19,4	25,5	28,9	36,6	34,4	33,2	1,30	1,64
Εσθονία	—	—	36,3	31,0	30,7	34,3	—	—
Ην. Βασίλειο	34,9	37,0	34,0	38,1	37,6	37,4	1,01	1,05
Ιρλανδία	28,7	34,6	32,5	32,5	31,8	29,8	0,86	1,04
Ισπανία	18,4	27,6	32,1	35,0	36,7	32,9	1,19	1,74
Ιταλία	25,4	33,6	40,1	41,8	40,3	42,6	1,27	1,59
Κύπρος	-	-	-	30,0	35,0	35,7	—	—
Λετονία	-	-	-	32,3	29,4	27,5	—	—
Λουξεμβούργο	32,8	39,5	37,1	40,0	38,5	38,0	0,96	1,32
Λιθουανία	-	-	-	30,0	28,7	27,4	—	—
Μάλτα	-	-	-	29,0	35,2	34,6	—	—
Ολλανδία	40,7	42,4	41,5	39,6	38,6	39,5	0,93	1,05
Ουγγαρία	—	—	41,5	39,9	37,5	37,8	—	—
Πολωνία	—	—	36,2	32,6	32,8	31,8	—	—
Πορτογαλία	19,1	—	32,1	33,7	35,0	34,8	—	1,67
Ρουμανία	—	—	—	30,6	28,5	28,1	—	—
Σλοβενία	—	—	39,0	37,5	38,6	38,2	—	—
Σλοβακία	—	—	40,3	34,1	31,5	28,3	—	—
Σουηδία	41,3	47,4	56,2	52,1	49,3	46,3	0,98	1,12
Τσεχία	—	—	37,5	35,3	35,7	33,8	—	—
Φιλανδία	36,6	39,8	46,1	47,4	44,1	42,3	1,06	1,32
Σύνολο ΕΑ (17)	—	—	—	42,3	40,7	40,2	—	—
Σύνολο ΕΕ (27)	—	—	—	41,6	40,2	39,6	—	—

Πηγή: Eurostat (online data code: gov_a_tax_ag)

9.8. Οι Αντιδράσεις των Φορολογουμένων στην Επιβολή των Φόρων

Επειδή οι φόροι αποτελούν μονομερείς παροχές των ιδιωτικών φορέων στους δημόσιους φορείς και δε συνδυάζονται με αντίστοιχη ειδική

αντιπαροχή των τελευταίων, η επιβολή τους προκαλεί αντιδράσεις από την πλευρά των φορολογουμένων, οι οποίες έχουν σκοπό να περιορίσουν τη φορολογική υποχρέωσή τους. Οι αντιδράσεις αυτές ασκούν διάφορες επιδράσεις τόσο οικονομικές όσο και κοινωνικές, γιατί οδηγούν σε κατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης διαφορετική από εκείνη που προβλέπεται από τη φορολογική νομοθεσία. Οι κυριότερες από τις αντιδράσεις αυτές είναι: **α)** η φοροδιαφυγή, **β)** η φοροαποφυγή και **γ)** η μετακύλιση των φόρων. Θα εξετάσουμε εδώ με λίγα λόγια και τις τρεις αυτές κατηγορίες.

9.8.1. Φοροδιαφυγή

Φοροδιαφυγή είναι κάθε **παράνομη** πράξη ή παράλειψη του φορολογουμένου, με την οποία επιδιώκεται μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης ή αποφυγή καταβολής του φόρου. Παραδείγματα τέτοιων πράξεων αποτελούν η παράλειψη υποβολής δήλωσης ή η υποβολή ανακριβούς δήλωσης (π.χ. δήλωση εισοδήματος ή περιουσίας μικρότερων από τα αληθινά, απόκρυψη πωλήσεων από τις επιχειρήσεις, με σκοπό τη μείωση των οφειλόμενων έμμεσων φόρων κ.ά.). Η φοροδιαφυγή δηλαδή αποτελεί καταστρατήγηση του **γράμματος** και του **πνεύματος** του φορολογικού νόμου.

Η φοροδιαφυγή αντιδιαστέλλεται συνήθως από τη φοροκλοπή, η οποία αναφέρεται στη μη απόδοση στο δημόσιο φόρων που έχουν ήδη παρακρατηθεί και έπρεπε να αποδοθούν, όπως λ.χ. η μη απόδοση του φόρου μισθωτών υπηρεσιών ή του φόρου εισοδήματος από ελευθέρια επαγγέλματα που παρακρατήθηκαν. Η διάκριση μεταξύ φοροδιαφυγής και φοροκλοπής είναι δύσκολη στην πράξη, ιδιαίτερα στην περίπτωση των έμμεσων φόρων, όπου είναι δύσκολο να γνωρίζει κανείς αν η επιχείρηση έχει πράγματι εισπράξει το φόρο και δεν τον αποδίδει ή πούλησε το προϊόν χωρίς φόρο.

Η έκταση της φοροδιαφυγής σε μια χώρα εξαρτάται βασικά από δύο παράγοντες: **(i)** από τη ροπή των φορολογουμένων για φοροδιαφυγή και **(ii)** από την ικανότητα της φορολογούσας αρχής να περιορίσει τη ροπή αυτή. Η ροπή των φορολογουμένων, εξάλλου, για φοροδιαφυγή προσδιορίζεται από πολλούς παράγοντες. Οι σπουδαιότεροι είναι το μορφωτικό επίπεδο του πληθυσμού, το μέγεθος της φορολογικής επιβάρυνσης της κοινωνίας, η έκταση των φορολογικών απαλλαγών που δίνονται νό-

μιμα, το ύψος των ποινών που επιβάλλονται, ο τρόπος δαπάνης των χρημάτων από το δημόσιο κ.ά.

Πραγματικά το μορφωτικό επίπεδο του πληθυσμού επηρεάζει τη φορολογική συνείδηση των πολιτών και επομένως την τάση τους για φοροδιαφυγή. Όσο υψηλότερο είναι το μορφωτικό επίπεδο του πληθυσμού μιας χώρας, τόσο υψηλότερο είναι και το επίπεδο της φορολογικής του συνείδησης και τόσο μικρότερη η τάση για φοροδιαφυγή. Επίσης το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης επηρεάζει πολύ την τάση για φοροδιαφυγή, γιατί όσο μεγαλύτερη είναι η επιβάρυνση από ένα φόρο, τόσο μεγαλύτερο είναι το όφελος του φορολογουμένου από τη φοροδιαφυγή. Επιπλέον όσο περισσότερες νόμιμες εκπτώσεις ή απαλλαγές προβλέπει η νομοθεσία, τόσο μεγαλύτερη είναι η τάση των άλλων φορολογουμένων που δε δικαιούνται τέτοιες εκπτώσεις ή απαλλαγές να αποφύγουν με παράνομα μέσα την καταβολή του φόρου, γιατί αισθάνονται ότι αδικούνται και επιπλέον γιατί όσοι απαλλάσσονται νόμιμα ανταγωνίζονται εκείνους που δεν έχουν τέτοιες απαλλαγές. Αυτό, όπως είναι φανερό, έχει πολύ μεγαλύτερη σημασία στην περίπτωση των επιχειρήσεων, όπου οι δικαιούμενες τις νόμιμες εκπτώσεις βρίσκονται σε καλύτερη μοίρα από άποψη ανταγωνισμού από τις επιχειρήσεις που δε δικαιούνται τέτοιες εκπτώσεις, με συνέπεια οι τελευταίες να παρουσιάζουν μεγαλύτερη τάση για φοροδιαφυγή. Σημαντικό ρόλο στον περιορισμό της τάσης των φορολογουμένων για φοροδιαφυγή, όπως δείχνουν θεωρητικές και εμπειρικές έρευνες, παίζει το ύψος των ποινών που επιβάλλονται. Όσο μεγαλύτερες είναι οι ποινές, τόσο μικρότερη είναι η τάση των φορολογουμένων για φοροδιαφυγή και αντίστροφα. Τέλος, ο τρόπος δαπάνης των χρημάτων από τη φορολογούσα αρχή επηρεάζει την τάση των ιδιωτικών φορέων για φοροδιαφυγή, οι οποίοι τείνουν να φοροδιαφύγουν περισσότερο όταν αισθάνονται ότι τα χρήματά τους δε χρησιμοποιούνται παραγωγικά από το δημόσιο.

Η ικανότητα της φορολογούσας αρχής να αντιμετωπίσει ικανοποιητικά την τάση αυτή των φορολογουμένων για φοροδιαφυγή, εξάλλου, εξαρτάται από το βαθμό οργάνωσης των φοροτεχνικών υπηρεσιών και την ποιότητα των φοροτεχνικών οργάνων, από το σύστημα που χρησιμοποιείται για τη βεβαίωση και είσπραξη των φόρων, από τη διάρθρωση του φορολογικού συστήματος και από το βαθμό λογιστικής οργάνωσης των οικονομικών μονάδων. Η ικανότητα της φορολογούσας αρχής να

αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τη φοροδιαφυγή φυσικά επηρεάζει και την τάση των φορολογουμένων για φοροδιαφυγή. Είναι προφανές ότι όταν οι φορολογούμενοι αισθάνονται πως το δημόσιο είναι σε θέση να εντοπίσει τη φοροδιαφυγή, η τάση τους για μια τέτοια ενέργεια θα είναι περιορισμένη και αντίστροφα.

Η φοροδιαφυγή έχει σοβαρές συνέπειες για τη χώρα, γιατί δεν επιτρέπει στους φορείς άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους φόρους για την επίτευξη των επιδιώξεών τους. Ειδικότερα, η ύπαρξη μεγάλης φοροδιαφυγής σε μια χώρα δεν επιτρέπει την είσπραξη αρκετών εσόδων για την ικανοποιητική λειτουργία του δημόσιου τομέα. Επιπλέον η φοροδιαφυγή δημιουργεί σοβαρές κοινωνικές αδικίες και οδηγεί σε αναδιανομή του εισοδήματος από τους ειλικρινείς φορολογουμένους στους φοροφυγάδες. Επειδή όμως αυτοί που διαφεύγουν το φόρο ανήκουν, σε μεγαλύτερη έκταση, στις ανώτερες εισοδηματικές τάξεις (ελεύθερα επαγγέλματα, εμπόριο κ.ά.), όπου η φοροδιαφυγή είναι ευκολότερη, η αναδιανομή αυτή του εισοδήματος δεν είναι επιθυμητή από την κοινωνία. Τέλος, η φοροδιαφυγή εμποδίζει τους φορείς άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής να χρησιμοποιήσουν το φορολογικό σύστημα αποτελεσματικά, για την προώθηση των επιδιώξεών τους και κυρίως για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, γιατί εξασθενίζει την αποτελεσματικότητα των νόμιμων απαλλαγών, που χορηγούνται συνήθως ως κίνητρα για την προώθηση του στόχου αυτού.

Η φοροδιαφυγή, καθώς επίσης και η φοροκλοπή, έχει πάρει σημαντικές διαστάσεις στη χώρα μας. Αυτό είναι επόμενο να συμβαίνει αφού ορισμένοι από τους παράγοντες που αναφέρθηκαν πιο πάνω την ευνοούν ιδιαίτερα. Η πιθανότητα να συλληφθεί ο φοροφυγάς στη χώρα μας είναι σχετικά μικρή, ενώ η πιθανότητα να αποφύγει την ποινή, ακόμη και αν συλληφθεί, είναι μεγάλη, με συνέπεια η πιθανότητα να τιμωρηθεί τελικά να είναι πολύ μικρή. Η μικρή πιθανότητα να συλληφθεί ο φοροφυγάς οφείλεται στην ανεπαρκή οργάνωση και μηχανοργάνωση των φοροτεχνικών υπηρεσιών, στην ανεπαρκή εκπαίδευση του προσωπικού, καθώς επίσης και στη δομή της οικονομίας μας, με τη σωρεία των μικρών επιχειρήσεων των οποίων η λογιστική οργάνωση είναι ανεπαρκής και η παρακολούθηση και ο έλεγχος δυσχερής. Εξάλλου, η μεγάλη δυνατότητα αποφυγής της ποινής στις περιπτώσεις που εντοπίζεται η φοροδιαφυγή φαίνεται να οφείλεται στην ευρεία έκταση που έχει πάρει ο χρηματισμός των φοροτεχνικών οργάνων

στην πράξη, καθώς επίσης και στις διάφορες άλλες παρεμβάσεις που είναι εύκολο να γίνουν σε μια μικρή κοινωνία με την ελληνική νοοτροπία.

Πόσο ακριβώς είναι το μέγεθος της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα δεν γνωρίζει κανείς ούτε είναι, ίσως, δυνατό να γνωρίζει, όλες οι ενδείξεις που έχουμε όμως είναι ότι πρόκειται για φαινόμενο όπου η χώρα μας πρέπει να έχει τα σκήπτρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια ένδειξη για την έκταση της φοροδιαφυγής στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων μπορεί να πάρει κανείς από το ύψος και την κατανομή των δηλωθέντων εισοδημάτων. Όπως φαίνεται από την εξέταση των στοιχείων αυτών για το οικονομικό έτος 2010 (εισοδήματα που αποκτήθηκαν το 2009) οι μισθωτοί και οι συνταξιούχοι είναι οι πλουσιότεροι φορολογούμενοι στη χώρα μας που δήλωσαν μέσο εισόδημα 19.216 και 16.547 ευρώ, αντίστοιχα. Οι ελεύθεροι επαγγελματίες δηλώνουν μέσο εισόδημα από ελεύθερα επαγγέλματα πολύ μικρότερο (64%) του εισοδήματος των μισθωτών, οι έμποροι, βιομήχανοι, βιοτέχνες, επιτηδευματίες, ακόμη μικρότερο (60%), οι εισοδηματίες δηλώνουν μέσο εισόδημα ίσο με το (30%) του εισοδήματος των μισθωτών και τέλος, οι γεωργοί δηλώνουν μέσο εισόδημα από γεωργικές επιχειρήσεις μόνο το 15% του μέσου εισοδήματος των μισθωτών στη χώρα μας. Σημαντική φαίνεται να είναι εξάλλου και η φοροδιαφυγή στο φόρο προστιθέμενης αξίας, εξαιτίας της αδυναμίας των φοροτεχνικών υπηρεσιών να παρακολουθήσουν τη διακίνηση των προϊόντων και την επιβολή του φόρου.

9.8.2. Φοροαποφυγή

Φοροαποφυγή έχουμε όταν ο φορολογούμενος, με νόμιμες ενέργειες, κατορθώνει να μειώσει τη φορολογική του υποχρέωση ή και να αποφύγει εντελώς την καταβολή φόρου. Παραδείγματα τέτοιων νόμιμων ενεργειών του φορολογουμένου, που έχουν σκοπό τον περιορισμό της φορολογικής του υποχρέωσης, είναι τα εξής: Στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων, όταν ο νόμος προβλέπει την υποβολή των δύο συζύγων στο φόρο χωριστά, είναι ενδεχόμενο ο σύζυγος να μεταβιβάσει στη σύζυγο εισοδήματα από ορισμένες πηγές, για να αποφύγει τους υψηλούς οριακούς φορολογικούς συντελεστές. Επίσης, στη φορολογία κληρονομιών οι φορολογούμενοι τείνουν να αποφύγουν το φόρο με διαδοχικές μεταβιβάσεις της περιουσίας τους, όταν είναι ακόμη στη ζωή, είτε με δωρεές είτε με εικονικές πωλήσεις των περιουσιακών στοιχείων τους στους μέλλο-

ντες κληρονόμους τους κ.λπ. Όλες αυτές οι ενέργειες είναι νόμιμες, οι φορολογούμενοι απλώς χρησιμοποιούν διάφορες ατέλειες της φορολογικής νομοθεσίας για να αποφύγουν το φόρο ή να μειώσουν τη συνολική φορολογική τους υποχρέωση. Μάλιστα, τέτοιες ατέλειες μπορεί να δημιουργούνται μακροχρόνια στους φορολογικούς νόμους από τις ίδιες τις ενδιαφερόμενες για φοροαποφυγή ομάδες του κοινωνικού συνόλου, οι οποίες καταφέρνουν να επηρεάσουν την πολιτική εξουσία και να δημιουργήσουν τα κενά αυτά στο νόμο, ώστε να μπορούν να τα χρησιμοποιήσουν για την αποφυγή του φόρου.

9.8.3. Μετακύλιση των φόρων

Μετακύλιση ενός φόρου είναι η μετάθεση του φόρου αυτού από τον ιδιωτικό φορέα, στον οποίο επιβάλλεται αρχικά, σε άλλο ιδιωτικό φορέα. Η μετάθεση αυτή του φόρου γίνεται με αναπροσαρμογή των όρων, με τους οποίους εκείνος που υποχρεώνεται να καταβάλει το φόρο στο δημόσιο, συναλλάσσεται με άλλους ιδιωτικούς φορείς στην αγορά. Ας εξετάσουμε ένα φόρο που επιβάλλεται στους παραγωγούς ενός προϊόντος, οι οποίοι τον καταβάλλουν στο δημόσιο ταμείο. Οι παραγωγοί αυτοί θα προσπαθήσουν μετά την επιβολή του φόρου να αυξήσουν την τιμή του προϊόντος και να μεταβιβάσουν το φόρο στους χονδρέμπορους, οι οποίοι με τη σειρά τους θα τον μεταβιβάσουν στους λιανοπωλητές και οι τελευταίοι στους τελικούς καταναλωτές. Όμοια, στην περίπτωση ενός φόρου που επιβάλλεται στους μισθούς, οι μισθωτοί θα προσπαθήσουν να επιτύχουν αύξηση των ακαθάριστων αμοιβών τους και να πετύχουν έτσι μερική τουλάχιστον μετάθεση της φορολογικής τους επιβάρυνσης στους εργοδότες τους ή στους τελικούς καταναλωτές. Βέβαια, οι εργοδότες ή οι τελικοί καταναλωτές θα αντιδράσουν επίσης και θα προσπαθήσουν να αναμεταβιβάσουν ένα μέρος του φόρου πάνω σε εκείνους, που υποχρεώνει ο νόμος να καταβάλλουν το φόρο στο δημόσιο ταμείο. Έτσι π.χ., στην περίπτωση του φόρου που επιβάλλεται στην παραγωγή ενός προϊόντος, οι τελικοί καταναλωτές, στους οποίους οι παραγωγοί κατάφεραν να μεταβιβάσουν ένα μέρος του φόρου με αύξηση της τιμής του φορολογούμενου προϊόντος, θα μειώσουν την κατανάλωση του αγαθού αυτού και θα αναγκάσουν τους λιανοπωλητές, τους χονδρέμπορους ή τους παραγωγούς του προϊόντος να απορροφήσουν ένα μέρος του φόρου. Αυτό θα γίνει πραγματικά με το μηχανισμό των τιμών, γιατί η μείωση της ζή-

τησης του προϊόντος, στο οποίο επιβλήθηκε ο φόρος, θα οδηγήσει σε μείωση της τιμής του και μείωση των αμοιβών των συντελεστών και των κερδών των επιχειρήσεων, που απασχολούνται στην παραγωγή του αγαθού αυτού. Έτσι ο φόρος θα θέσει σε κίνηση μια διαδικασία αναπροσαρμογών, της οποίας το τελικό αποτέλεσμα είναι δύσκολο να προβλεφθεί. Πάντως είναι δυνατό στη νέα ισορροπία, μετά από όλες τις αναπροσαρμογές αυτές, οι υπόχρεοι να καταβάλλουν το φόρο στο δημόσιο ταμείο να έχουν επιτύχει μετακύλιση ενός μέρους ή και ολόκληρου του ποσού φόρου σε άλλους ιδιωτικούς φορείς.

Η μετακύλιση των φόρων άλλοτε προβλέπεται από το νόμο, άλλοτε όμως όχι. Συνήθως οι έμμεσοι φόροι δαπάνης επιβάλλονται με την πρόθεση να μεταβιβασθούν και να επιβαρύνουν τους τελικούς καταναλωτές, ενώ οι φόροι που έχουν ως βάση το εισόδημα ή την περιουσία έχουν σκοπό να επιβαρύνουν εκείνους στους οποίους επιβάλλονται αρχικά. Πάντως πρέπει να σημειώσουμε εδώ, ότι τόσο από την άποψη της οικονομικής όσο και από την άποψη της κοινωνικής πολιτικής, η βούληση του νομοθέτη αναφορικά με τον ποιον πρέπει να επιβαρύνει ο φόρος δεν έχει μεγάλη σημασία. Σημασία έχει ποιος πραγματικά επιβαρύνεται με το φόρο τελικά, ανεξάρτητα από τον ποιον ήθελε να επιβαρύνει ο νομοθέτης.

Η μετακύλιση διακρίνεται συνήθως σε μετακύλιση **προς τα μπρος** και μετακύλιση **προς τα πίσω**. Μετακύλιση προς τα μπρος έχουμε, όταν ο φόρος μετατοπίζεται στους τελικούς καταναλωτές των προϊόντων με αύξηση των τιμών τους. Αντίθετα μετακύλιση προς τα πίσω έχουμε, όταν ο φόρος μεταβιβάζεται στους κατόχους των παραγωγικών συντελεστών με μείωση των καθαρών αμοιβών τους, π.χ. των μισθών, των κερδών κ.λπ.

Ο βαθμός μετακύλισης των διάφορων κατηγοριών φόρων έχει ιδιαίτερη σημασία από άποψη οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, γιατί από αυτόν εξαρτώνται οι κυριότερες επιδράσεις των φόρων. Γι'αυτό, το θέμα της μετακύλισης θα το εξετάσουμε λεπτομερέστερα πιο κάτω.